RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli

Q

11-2/2025

La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
11-2/2025

La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale

a cura di

Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi e Umberto Carabelli

FUTURA EDITRICE

Il volume raccoglie gli atti del convegno «La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale», tenutosi il 16 giugno 2025 presso l'Università degli Studi di Milano. Si tratta del secondo dei quattro convegni su «Lavoro e Democrazia» programmati dalla Rivista per il 2025, il cui documento generale di progetto è disponibile a questo indirizzo internet: https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-0-2025-quattro-convegni-su-lavoro-e-democrazia/.

© Futura, 2025
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
06 44870283 - 06 44870325
futura-editrice@futura.cgil.it

Indice

Umberto Carabelli
Saluti e presentazione 11

Olivia Bonardi
Introduzione 15

SESSIONE I
Il modello sociale europeo tra trasformazioni del capitalismo
e sfide globali: quale ruolo dell'Unione europea?

Maurizio Ferrera
Nuovi sentieri per il modello sociale europeo? 23

Elena Granaglia
Il modello sociale europeo tra trasformazioni
del capitalismo e sfide globali 36

SESSIONE II
Il principio di eguaglianza sostanziale
tra distribuzione e riconoscimento

Marzia Barbera
L'eguaglianza dalla svolta identitaria all'età della rivalsa 55

Piera Loi
Vecchi e nuovi rischi nel rapporto di lavoro
alla luce del principio di eguaglianza sostanziale 70

SESSIONE III
Verso un nuovo modello di welfare partecipato e multilivello?

Giuseppe Bronzini
Welfare ed autoregolazione sociale nella transizione digitale 85

Dario Guarascio
Lavoro, cambiamenti strutturali e politiche: alcune riflessioni 99

SESSIONE IV
Le nuove declinazioni della solidarietà
– nuovi sentieri per riconfigurare il welfare

Madia D'Onghia
La crisi dello stato sociale e la necessità di nuove policy
nel prisma della solidarietà 111

Matteo Jessoula
Trent'anni dopo la riforma Dini: equità «stella polare»
per risolvere il duplice trilemma delle pensioni 136

Sonia Tosoni
Contrattazione collettiva e welfare:
l'esperienza di una categoria 158

DIBATTITO
Opinioni a confronto sul futuro
della democrazia sociale in Italia e in Europa

Adriana Apostoli
Considerazioni sul futuro della democrazia sociale
in Italia e in Europa 171

Daniela Barbaresi
Democrazia sociale: il sindacato e la contrattazione del welfare 178

Maurizio Cinelli
Sui livelli di democraticità delle tutele sociali:
le criticità derivate 184

Chiara Saraceno
Non può esserci democrazia sociale
se lo stesso welfare è disegualizzante 198

Tiziano Treu
Europa democrazia sociale 204

CONCLUSIONI

Alessandro Bellavista 227

Adriana Apostoli[*]

Considerazioni sul futuro della democrazia sociale in Italia e in Europa

Come è già stato messo in evidenza dalle relazioni che hanno preceduto il mio intervento, il modello europeo di democrazia sociale si discosta in misura significativa da quello accolto da numerosi Stati membri, e in particolare dal modello vigente nel nostro ordinamento. La discrepanza appare riconducibile, in via principale, a due fattori. In primo luogo, alla tendenziale preminenza attribuita all'integrazione economica rispetto a quella sociale, che si traduce in una concezione strumentale dei diritti sociali, subordinati agli obiettivi della competitività e del mercato interno. In secondo luogo, alla necessità di delineare un modello sovranazionale di «Stato sociale» che risulti astrattamente compatibile con le differenti tradizioni costituzionali degli Stati membri. Fattori che hanno determinato una configurazione ibrida e compromissoria, dalla quale è emerso un modello debole, espressione di un costituzionalismo europeo ancora privo di una piena legittimazione politica e di un fondamento democratico sostanziale.

Non sorprende, dunque, che Massimo Luciani abbia evocato una condizione di «minorità» dei diritti sociali nel contesto dell'Unione, evidenziando un'inversione di paradigma rispetto alla prospettiva costituzionale propria dello Stato democratico-sociale, all'interno del quale «i diritti sociali sono concepiti come il presupposto e l'obiettivo dei pubblici poteri» (M. Luciani, 2000, pp. 378-379). È vero che queste considerazioni risalgono al 2000, dunque precedono l'attribuzione di valore giuridico vincolante alla Carta di Nizza;

[*] Professoressa ordinaria in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia.

tuttavia, a voler essere intellettualmente onesti, nemmeno la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue – che tra le sue finalità include anche quella di superare il tradizionale modello di integrazione a prevalente trazione economica – è riuscita a determinare l'auspicata trasformazione in senso costituzionale dell'ordinamento europeo.

Da un lato, la Carta non ha introdotto innovazioni sostanziali in ordine alle posizioni giuridiche soggettive e ai livelli di tutela già assicurati dagli ordinamenti interni, quantomeno con riferimento agli Stati membri fondatori. Dall'altro lato, nonostante l'assenza di una formale gerarchia tra i sei valori-principio in cui si articola la Carta di Nizza, resta il fatto che nel contesto della Costituzione multilivello la piena affermazione dei diritti sociali elencati al Capo intitolato alla «Solidarietà» (Capo IV) continua a risentire, oltre che dei noti fattori condizionanti, anche della persistente debolezza del «motore politico» dell'integrazione europea, incapace di scelte coraggiose sia nel senso del finanziamento dei diritti sociali sia nel senso di dare impulso a una valida attuazione legislativa delle – sia pur blande – garanzie tratteggiate nella Carta. Di conseguenza, pur in presenza di un *corpus* relativamente organico e coerente di principi fondamentali – centrato sul principio della dignità umana – il *deficit* di rappresentanza democratica delle istituzioni sovranazionali continua a ostacolare la piena realizzazione del disegno programmatico sotteso alla Carta.

Inoltre, il tentativo di rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea attraverso l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto nel 2017 da Parlamento, Consiglio e Commissione (Cons(2017), 13129/2017, Bruxelles, 20 ottobre 2017), si è rivelato, sotto molteplici profili, privo di un'effettiva capacità trasformativa. Sebbene il documento si collochi in una prospettiva di superamento delle politiche economiche neoliberali che hanno caratterizzato l'integrazione europea, e miri a rilanciare il progetto di costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, la sua natura eminentemente programmatica ne ha limitato in modo significativo la portata e l'impatto. Il ricorso a strumenti di *soft law*, infatti, rivela il carattere non vincolante del documento e quindi l'incapacità dello stesso di incidere, con la forza giuridica che sarebbe necessaria, sulle situazioni soggettive meritevoli di tutela.

Sotto il profilo contenutistico, il Pilastro non introduce elementi realmente innovativi rispetto a quanto già sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, limitandosi a riorganizzare e rendere più visibili diritti e principi già affermati nei diversi contesti normativi. Ciò è peraltro esplicitamente dichiarato nel testo, laddove si afferma che il Pilastro non modifica i diritti e i principi contenuti nelle fonti vincolanti dell'ordinamento dell'Unione, intendendo piuttosto «riunirli» per renderli «più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli» (Comunicazione della Commissione, 2016, p. 6).

Tale impostazione solleva dubbi circa la sua effettiva capacità di contribuire al rafforzamento della costituzione sociale europea. Paradossalmente, proprio la mancanza di forza giuridica vincolante del Pilastro finisce per rafforzare l'idea che l'effettiva tutela dei diritti sociali nello spazio giuridico europeo sia subordinata all'intervento dei singoli ordinamenti nazionali. Il Pilastro sembra così confermare – anziché superare – quella frammentazione delle garanzie sociali che costituisce una delle principali criticità del processo di integrazione sovranazionale.

Un primo passo verso un possibile rilancio della democrazia sociale in ambito europeo potrebbe consistere nel valorizzare l'efficacia giuridica e politica dei principi enunciati nel Pilastro. In particolare, l'attribuzione di una concreta rilevanza agli obiettivi sociali nell'ambito del Semestre europeo contribuirebbe a orientare la *governance* economica dell'Unione verso una maggiore coerenza con i valori costituzionali affermati tanto nella Carta di Nizza quanto nel Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali. Ciò comporterebbe l'obbligo, per le istituzioni europee, di valutare sistematicamente l'impatto sociale delle proprie politiche economiche e monetarie, riconoscendo la centralità del principio di dignità umana e della coesione sociale nel disegno «costituzionale» dell'Unione.

Al di là di tali prospettive di riforma, permangono criticità di ordine sistemico che non possono essere imputate esclusivamente ai limiti strutturali del Pilastro europeo dei diritti sociali, e neppure della Carta di Nizza. Quest'ultima – almeno nell'attuale fase di stallo del processo di «federalizzazione» dell'Unione – sembra desti-

nata a mantenere un'impostazione aperta e compromissoria del modello sovranazionale di democrazia sociale, improntata a una logica di sussidiarietà e adattabilità rispetto alle differenti tradizioni costituzionali. A ostacolare un'evoluzione più decisa in senso sociale sono, dunque, le scelte di fondo che continuano a orientare le politiche dell'UE, ancora fortemente improntate alla progressiva deregolamentazione del mercato interno. Si tratta com'è noto di un processo che favorisce la crescente concentrazione del potere economico nelle mani di attori privati – in particolare delle grandi piattaforme digitali – e accentua la subordinazione della dimensione sociale alle logiche della concorrenza e della competitività proprie dell'economia di mercato.

Non intendo soffermarmi sulle note criticità sottese alla strategia della *flexicurity* – significativamente ridefinita, in tempi recenti, con l'espressione *flex-insecurity* (G. Santoro-Passarelli, 2022, p. 8) – la cui compatibilità con i nostri principi costituzionali è oggetto, a partire dal 2019, di una crescente attenzione da parte della Corte costituzionale. Ritengo più utile soffermarmi sul modo in cui queste politiche hanno contribuito alla progressiva diffusione di forme di lavoro sempre più caratterizzate da tutele inadeguate, determinando una frammentazione del mercato del lavoro e una moltiplicazione di rapporti occupazionali «atipici», molti dei quali rientrano proprio nell'ambito del lavoro digitale. Questi nuovi modelli contrattuali, pur presentandosi formalmente come tipologie di lavoro autonomo, generano spesso forme di subordinazione sostanziale che si pongono ai margini – se non al di fuori – del sistema di garanzie tradizionalmente riconosciuto ai lavoratori, arrivando addirittura a determinare uno *status* di sfruttamento che, per intensità e struttura, finisce talora per somigliare a una sorta di «schiavitù legalizzata» (ma non per questo conforme a Costituzione).

Occorre pertanto prendere atto della difficoltà strutturale di conciliare il modello debole di democrazia sociale delineato nell'ordinamento dell'Ue con un sistema costituzionale, come quello italiano, che pone il lavoro a fondamento dell'intero assetto repubblicano e lo configura quale strumento primario di realizzazione della dignità sociale della persona «situata». Tale consapevolezza

dovrebbe indurre l'interprete a scegliere un approccio critico, sia pure in chiave costruttiva, nei confronti dei principi costituzionali europei, perlomeno quando la loro asettica applicazione rischia di condurre a un giudizio di bilanciamento più favorevole alla tutela delle libertà economiche rispetto a quella dei diritti sociali.

Non resta che lavorare a una «appropriazione selettiva» degli strumenti normativi reperibili nel vasto panorama del diritto dell'Unione europea, prediligendo quelli che potrebbero contribuire concretamente all'innalzamento del livello di protezione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici. La disciplina europea in materia di salario minimo, ad esempio, potrebbe senz'altro costituire uno strumento efficace per rafforzare la contrattazione collettiva nazionale e il ruolo delle parti sociali. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto dall'Unione europea con l'adozione della Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea. Pur trovando fondamento giuridico nell'art. 153 Tfue, che attribuisce agli Stati membri la competenza esclusiva in materia di determinazione del salario minimo, la direttiva persegue obiettivi di rilievo sul piano dei diritti fondamentali, al fine di garantire maggiore uniformità in tutta l'Unione circa l'adeguatezza e l'equità dei salari minimi.

La fonte non introduce, com'è noto, il salario minimo europeo, ma si propone di assicurare la proporzionalità della misura in questione negli ordinamenti in cui essa è già prevista; di promuovere la contrattazione collettiva quale principale strumento per la definizione retributiva, individuando al contempo criteri uniformi per l'aggiornamento dei salari; e di istituire un sistema sovranazionale di monitoraggio e valutazione delle politiche interne, volto a garantire che in ciascuno Stato membro sia assicurato un nucleo minimo di garanzie salariali.

I principi-guida contenuti nella direttiva appaiono in grado di fornire un sostegno significativo alle garanzie costituzionali nazionali – come, ad esempio, quelle sancite dall'art. 36 della Costituzione italiana – mirando alla riduzione delle disuguaglianze retributive e della povertà lavorativa, alla facilitazione dell'accesso al

mercato del lavoro e, più in generale, a garantire ai lavoratori la possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa attraverso i frutti della propria attività professionale (S. Civitarese Matteucci, 2024, pp. 1085-1097).

È dunque su questo terreno che l'ordinamento sovranazionale può farsi teatro di un'integrazione normativa virtuosa e complementare rispetto al disegno costituzionale italiano, contribuendo a sostenere l'impegno della Repubblica nel contrastare ogni forma di «lavoro indegno» (dove l'indegnità si riferisce, naturalmente, alle degradanti condizioni materiali ed economiche in cui le mansioni lavorative sono svolte).

In un contesto ancora segnato dall'*impasse* del «federalismo europeo», uno spiraglio di rinnovamento si intravede nella progressiva affermazione, all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, di «istituti, principi e regole a vocazione pubblicistica» in grado di incidere direttamente sui diritti economici e sociali dei cittadini europei, fino a mettere in discussione, contaminandola con elementi di socialdemocrazia, l'originaria impostazione ordoliberale (A. Lucarelli, 2019, p. 18).

Un'ulteriore distorsione che gli strumenti normativi di livello sovranazionale potrebbero contribuire a correggere concerne la persistente disparità di tutela tra i lavoratori con contratto a tempo pieno e coloro che, spesso per esigenze legate alla vita familiare – e perciò in larga misura le donne – sono costretti a ricorrere a contratti *part-time*, venendo così automaticamente esclusi da alcune garanzie e da certi benefici.

In questo contesto, l'Ue potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nella definizione di *standard* minimi di eguaglianza sostanziale nell'accesso ai diritti del lavoratore, indipendentemente dall'orario o dalla tipologia contrattuale. Altri elementi costitutivi di un modello europeo volto a rafforzare la funzione sociale del lavoro e a consolidare le garanzie sancite dagli artt. 36 e 39 della Costituzione italiana potrebbero comprendere l'adozione di indicatori sociali vincolanti e misurabili, in grado di orientare concretamente le politiche economiche e di bilancio dello Stato; il rafforzamento della contrattazione collettiva transnazionale, quale strumento privile-

giato per favorire un dialogo sociale strutturato e la cooperazione tra le parti sociali a livello europeo; la progressiva armonizzazione delle tutele minime, con particolare attenzione alle misure contro il lavoro povero e alla definizione di salari minimi adeguati, proporzionati e universalmente garantiti; infine, l'introduzione di una clausola sociale orizzontale, volta a imporre il rispetto di *standard* fondamentali di dignità, eguaglianza e coesione sociale anche nell'attuazione delle politiche economiche e fiscali dell'Unione.

Affinché questo processo possa realmente compiersi, sarebbe necessario, anzitutto, sciogliere un nodo strutturale, rappresentato dall'*imprinting* mercantilista e tecnocratico che ancora oggi informa il compromesso alla base dell'Unione europea. Tuttavia, in assenza di un rinnovato impeto federalista e della spinta di un autentico costituzionalismo politico, difficilmente l'ordinamento giuridico sovranazionale sarà in grado di sciogliere quel nodo e di trasformarsi in una democrazia sociale europea. È proprio da questa lacuna che emerge l'urgenza di dare una risposta adeguata alle sfide legate al mondo del lavoro, ai processi di transizione tecnologica, alla precarizzazione diffusa e alla trasformazione dei modelli socio-economici. In attesa di una valida risposta europea, torna – o meglio resta – di straordinaria attualità il principio lavorista affermato nella Costituzione italiana, paradigma imprescindibile di ogni serio tentativo di (ri)costruire la democrazia sociale in chiave europea.

Riferimenti bibliografici

Civitarese Matteucci S., *Diritto al lavoro e diritto al reddito universale di base. Divagazioni in tema di interpretazione costituzionale*, in *Munus*, n. 3/2024;

Comunicazione della Commissione, *Avvio di una consultazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Com(2016), 8 marzo 2016;

Lucarelli A., *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. Sp. 1/2019;

Luciani M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000;

Santoro-Passarelli G., *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei* riders, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, n. 1/2022.